

UNIVERSITÄT DES SAARLANDES

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 33

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

MANFRED A. DAUSES

**RECHTSPROBLEME EINES "SYSTEMS" DES
FREIEN WARENVERKEHRS IN DER
EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT**

1984

EUROPA-INSTITUT

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 33

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Dr. Manfred A. DAUSES

Rechtsreferent am Gerichtshof der
Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg

**RECHTSPROBLEME EINES "SYSTEMS" DES
FREIEN WARENVERKEHRS IN DER
EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 20. Juli 1984

Rechtsprobleme eines "Systems" des freien Warenverkehrs
in der Europäischen Gemeinschaft

Von einem System des freien Warenverkehrs zu sprechen, erscheint anspruchsvoll, ja kühn, und bedarf der Erklärung. Das Regelgeflecht des Warenverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft ist in erster Linie das Werk der Rechtsprechung des EuGH, der die wenigen einschlägigen Grundvorschriften des EWG-Vertrags durch eine Vielzahl von Urteilen konkretisiert und ausgefüllt hat. Gerichte aber, auch wenn es sich um oberste Gerichte handelt, schaffen kein juristisches System, sondern legen geltendes Recht im Einzelfall aus und wenden es an.

Diese Feststellung schließt indessen nicht aus, daß auch Organe der Rechtsprechung wie der EuGH von systemorientierten Leitvorstellungen ausgehen, die sie im Rahmen der ihnen gestellten Aufgabe, Einzelfälle zu entscheiden, zur Geltung bringen. Unter dem Vorbehalt dieser Klarstellung erscheint es durchaus zulässig, von einem durch die Judikatur des EuGH geprägten System des freien Warenverkehrs zu sprechen, dies umso mehr, als das weite Terrain bereits durch eine überwältigende Vielzahl von Urteilen urbar gemacht worden ist.

In der Tat ist der freie Warenverkehr nicht nur der zentrale Baustein des Gemeinsamen Markts, sondern zugleich der Kernbereich der Rechtsprechung des EuGH. Sieht man von den Bedienstetenstreitigkeiten ab, so betreffen rund die Hälfte aller eingehenden Rechtssachen in der einen oder anderen Form den Warenverkehr einschließlich der Zollunion, Steuerfragen, der Wettbewerbsordnung und der Gemeinsamen Agrarpolitik. So bezogen sich 1983 104 von insgesamt 229 eingegangenen Rechtssachen (ohne Beamtensachen) auf den freien Waren-

verkehr; von 1952, dem Jahr, in dem der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl seine Tätigkeit aufnahm, bis Ende 1983 waren es sogar 1235 von insgesamt 2379 Rechtssachen (ohne Beamtensachen)¹⁾.

Die bunte Vielfalt der Entscheidungen vermag gelegentlich selbst bei intimen Kennern der Materie Verwirrung zu stiften. Indessen ist das Corpus der diesbezüglichen Rechtsprechung des EuGH alles andere als eine amorphe Masse. Grundsatzurteile und richtungsweisende obiter dicta ragen heraus und verleihen dem Plasma Gestalt und Struktur. Leitsätze, die sich in mehr oder weniger fall-spezifischen Varianten durch die Entscheidungen ziehen, können als nützliche Orientierungshilfen dienen.

Ausgangspunkt unserer Betrachtung sei der Begriff des Gemeinsamen Marktes in der vom EuGH gegebenen Definition²⁾:

"Der Begriff Gemeinsamer Markt.... stellt ab auf die Beseitigung aller Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel mit dem Ziel der Verschmelzung der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt, dessen Bedingungen denjenigen eines wirklichen Binnenmarktes möglichst nahekommen".

Dieser Passus verdeutlicht, daß die Gemeinschaft mehr ist als eine Zollunion klassischen Zuschnitts, d.h. ein Wirtschaftsraum, in dem die Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt und die Handelsbeschränkungen gegenüber Drittländern durch einen gemeinsamen Außenzolltarif vereinheitlicht sind. Sie ist ein Wirtschaftszusammenschluß von außerordentlich hoher Integrationsdichte, gekennzeichnet durch die Verschmelzung der nationalen Volkswirtschaften zu einem einheitlichen, von Wettbewerbsverzerrungen freien Wirtschaftsraum, in dem die Hindernisse für den Waren-,

Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr weitestgehend beseitigt sind und der im internationalen Verkehr als eigenständiges Völkerrechtssubjekt mit beschränkter Vertragsabschlußbefugnis auftritt³⁾.

Unsere Aufgabe wird es im folgenden sein darzustellen, wie die Rechtsprechung des EuGH die Schlüsselbegriffe des Gemeinsamen Markts mit gemeinschaftsspezifischem, autonomem Gehalt gefüllt hat, der sie klar von der Begriffswelt anderer Wirtschaftszusammenschlüsse auf regionaler oder universeller Ebene abhebt. Dabei soll die Untersuchung auf die staatlichen Eingriffe in den freien Warenfluß, d.h. einerseits die Zölle und Abganzollgleicher Wirkung einschließlich ihrer Abgrenzung gegenüber den inländischen Abgaben diskriminierender oder protektionistischer Natur, und andererseits die mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung im Binnenhandel der Gemeinschaft beschränkt werden. Nicht behandelt werden in diesem Zusammenhang also Fragen des europäischen Kartellrechts, d.h. die Abschottung der nationalen Märkte durch das Verhalten Privater, und das kommunitäre Agrarrecht mit seinen dirigistischen Preis-, Grenzausgleichs- und Interventionsmechanismen, die den Grundsatz des unverzerrten Warenwettbewerbs für die von den gemeinsamen Marktororganisationen erfaßten Erzeugnisse fast zur Unkenntlichkeit verstümmelt haben.

I. Die Binnenzölle und Abgaben zollgleicher Wirkung

Zölle als Mittel zur Abschottung der nationalen Märkte sind spätestens seit den Zeiten des Merkantilismus - von Karl V über Colbert bis zu Friedrich dem Großen - das klassische Instrument einer protektionistischen Handelspolitik. Der Abbau und die schließliche Beseitigung der Zölle sowie der wachsenden Flut zollgleicher Substitutionsmaßnahmen ist ein zentrales Anliegen nahezu aller Wirtschaftszusammenschlüsse. Man denke in diesem Zusammenhang nur an den Rahmenvertrag des GATT, nach dessen Art. XXVIII bis die Liberalisierung des Welthandels durch den schrittweisen Abbau der Zollschränken im Wege multilateraler Verhandlungen (z.B. Kennedy-Runde 1964, Tokio-Runde 1968) verwirklicht werden soll. Ähnlich haben die meisten regionalen Wirtschaftsintegrationssysteme, von Freihandelszonen⁴⁾ über Zollunionen⁵⁾ bis hin zum Gemeinsamen Markt⁶⁾ den Zöllen und Abgaben zollgleicher Wirkung den Kampf angesagt. Vielfach enthalten sie darüber hinaus ein ergänzendes Verbot diskriminierender oder protektionistischer inländischer Abgaben.

Der EWG-Vertrag (Art. 9 - 17) hat die Zölle im innergemeinschaftlichen Handel - mit der Ausnahme des neuen Mitgliedstaates Griechenland - seit langem abgeschafft. Sie waren für die ursprüngliche Sechsergemeinschaft nach einem genau festgelegten Verfahren aufzuheben, und zwar für die Ausfuhrzölle bis zum 31. Dezember 1961 (Ende der ersten Stufe der Übergangszeit: Art. 16 EWGV), für die Einfuhrzölle auf gewerbliche Waren zum 1. Juli 1968 (Beschleunigungsentscheidung des Rates vom 26. Juli 1966⁷⁾) und für die sonstigen Einfuhrzölle zum 31. Dezember 1969 (Ende der Übergangszeit: Art. 13 - 15 EWGV).

klassischen Sinn zu sein, und unabhängig von ihrer Bezeichnung und der Art ihrer Erhebung, geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten in gleicher Weise zu behindern wie Zölle.

Auf diesen Begriff geht eine größere Zahl von Rechtsstreitigkeiten zurück, die überwiegend im Wege des Vorabentscheidungsersuchens vor den Gerichtshof getragen worden sind. Die Mitgliedstaaten haben immer wieder ein beträchtliches Maß an Phantasie und Erfindungsgabe bei der Einführung solcher Maßnahmen bewiesen. Um so wichtiger war es, daß der Gerichtshof diesen Tendenzen von den Anfängen an entschieden und kompromißlos wehrte. Er hat dies dadurch getan, daß er den Begriff der Abgabe zollgleicher Wirkung sehr weit gefaßt hat und dem Verbot, im innergemeinschaftlichen Handel solche Abgaben zu erheben, ebenso unmittelbare Wirkung zuerkannt hat wie dem Zollverbot selbst¹⁰⁾.

Die erste und noch heute richtungsweisende Definition wurde in dem sog. Lebkuchen-Urteil vom 14. Dezember 1962 gegeben. Der Gerichtshof hat dort die Unvereinbarkeit einer Einfuhrabgabe, die das Großherzogtum Luxemburg und das Königreich Belgien bei der Ausstellung von Einfuhrgenehmigungen für Lebkuchen erhoben, mit der Stillstandsverpflichtung des Art. 12 EWGV festgestellt, darüber hinaus aber das Verfahren zum Anlaß genommen, sich in grundsätzlicher Weise zu äußern¹¹⁾:

"Nach alledem kann die Abgabe mit zollgleicher Wirkung im Sinne von Artikel 9 und 12 unabhängig von ihrer Bezeichnung und von der Art ihrer Erhebung als eine bei der Einfuhr oder später erhobene, einseitig auferlegte Belastung angesehen werden, die dadurch, daß sie speziell die aus einem Mitgliedstaat eingeführten Waren, nicht aber gleichartige einheimische Waren trifft, jene Waren verteuert und damit die gleiche Auswirkung auf

den freien Warenverkehr hat wie ein Zoll".

Die Entscheidung verdient aus mehrfachem Grunde festgehalten zu werden: Sie verdeutlicht die grundlegende, ja gemeinschaftstragende Bedeutung des Verbotes der Erhebung von Zöllen und Abgaben gleicher Wirkung. Das Verbot ist Bestandteil des zentralen Grundsatzes des freien Warenverkehrs und damit eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes. Aus dieser Feststellung wieder werden Schlußfolgerungen für die Auslegung der Vorschrift gezogen. Sie ist als "notwendige Ergänzung" des Verbotes der Zölle weit auszulegen und läßt Ausnahmen nur in engen Grenzen und nur insoweit zu, als sie eindeutig angeordnet sind. Das Urteil ist zugleich ein augenfälliges Beispiel der integrationsfreundlichen Auslegung des Gerichtshofs, die, ausgehend von der Systematik und dem Sinngehalt des Vertrages, wesentlich zur Verwirklichung der Vertragsziele beigetragen hat.

Hat das Lebkuchenurteil noch entscheidend auf den diskriminierenden oder protektionistischen Charakter der Abgabe zollgleicher Wirkung abgestellt, so ist der Gerichtshof von diesem Definitionskriterium in der Folge abgerückt. Er hat in seiner späteren Rechtsprechung vielmehr nur noch vorausgesetzt, daß eine finanzielle Belastung gleich welcher Art und Schwere vorliegt, die wegen des Grenzüberschreitens von Waren auferlegt wird 12).

"Eine - auch noch so geringe - den in- oder ausländischen Waren wegen ihres Grenzübertritts einseitig auferlegte finanzielle Belastung stellt sonach, wenn sie kein Zoll im eigentlichen Sinne ist, unabhängig von ihrer Bezeichnung und der Art ihrer Erhebung eine Abgabe gleicher Wirkung im Sinne von Artikel 9, 12, 13 und 16 des Vertrages dar, selbst wenn sie nicht zugun-

sten des Staates erhoben wird und keine diskriminierende oder protektionistische Wirkung hat und wenn die belastete Ware nicht mit inländischen Erzeugnissen in Wettbewerb steht".

Aus diesem Zitat wird deutlich, daß finanzielle Belastungen selbst dann als Abgaben zollgleicher Wirkung angesehen werden können, wenn ihr Einfluß auf die Handelsströme wegen ihrer Geringfügigkeit zweifelhaft erscheinen kann. Dies ist in der Folge durch weitere Urteile bestätigt worden, von denen einige dadurch bemerkenswert erscheinen, daß sie das Schwergewicht der Argumentation sogar auf die bloße Behinderung des Warenverkehrs durch Verwaltungsformalitäten verlagern, die mit der Erhebung der Abgabe verbunden sind¹³⁾.

Von den Vertragsvätern ursprünglich als ein bloßes Umgehungsverbot konzipiert, hat ein kohärentes Fallrecht den Anwendungsbereich des Verbots der zollgleichen Abgaben kontinuierlich erweitert und ihm generalklauselartigen Charakter zuerkannt. Heute stellt es sich als eine umfassende, unmittelbar geltende Grundnorm dar, die das Zollverbot im klassischen Sinne gleichsam nur als einen Sonderfall in sich schließt.

Die Mitgliedstaaten haben sich verschiedentlich mit dem Argument verteidigt, die fragliche Maßnahme sei keine unzulässige Abgabe, sondern eine zulässige Gebühr für ein behördliches Tätigwerden. Indessen hat sich der Gerichtshof diesem Argument in den meisten Fällen verschlossen. Er hat zwar nicht kategorisch ausgeschlossen, daß für einen tatsächlich geleisteten Dienst der Verwaltung ein angemessenes Entgelt in Rechnung gestellt werden darf, hat jedoch strenge Anforderungen an die Voraussetzungen der Zulässigkeit solcher Gebühren gestellt und insbesondere betont, daß diese nicht zur Umgehung des Verbots der Abgaben zollgleicher Wirkung führen

dürfen. So ist z.B. nach einem neueren Urteil eine Gebühr, die die Postverwaltung eines Mitgliedstaates für die Erledigung der mit der Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer verbundenen Verwaltungsformalitäten erhebt, als Abgabe zollgleicher Wirkung verboten, wenn dem Empfänger keine echte Wahl bleibt, diese Formalitäten selbst zu erledigen¹⁴⁾.

Die Grenzlinie zwischen zulässigen Gebühren und verbotenen Abgaben zollgleicher Wirkung ist am klarsten in den Fällen zutagegetreten, die gebührenpflichtige gesundheits- und viehseuchenpolizeiliche Kontrollen von Waren beim Grenzübertritt betrafen. Grundsätzlich sind solche finanzielle Belastungen Abgaben zollgleicher Wirkung. Jedoch können sie von dem Verbot des Art. 9 EWGV ausgenommen werden, wenn die folgenden drei Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich

- ein bestimmter tatsächlich geleisteter Dienst vorliegt, der durch eine Gegenleistung abgegolten wird;
- es sich um eine dem Importeur erbrachte Dienstleistung, nicht nur eine im allgemeinen Interesse vorgeschriebene Regelung handelt;
- die Gegenleistung nicht höher ist als der Wert der erbrachten Dienstleistung und die dafür aufgewandten Kosten (Kostendeckungsprinzip)¹⁵⁾.

Eine Besonderheit gilt für Gebühren aus Anlaß gesundheitsbehördlicher Kontrollen, die aufgrund von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts einheitlich durchgeführt werden. Hier hat der Gerichtshof entschieden, daß solche Maßnahmen nur dann Maßnahmen zollgleicher Wirkung darstellen, wenn die Gebührenhöhe die tatsächlichen Kosten der jeweiligen Kontrolle übersteigt (Kostendeckungsprinzip). Der Grund für die rechtliche Sonderstellung von Kontrollen, die aufgrund von Gemein-

schaftsrecht durchgeführt werden, liegt auf der Hand: diese Maßnahmen werden nicht einseitig von den einzelnen Mitgliedstaaten zum Schutz ihrer eigenen Interessen erlassen, sondern vielmehr von der Gemeinschaft für die Gesamtheit der betreffenden Erzeugnisse verbindlich und einheitlich festgesetzt, und zwar im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft¹⁶⁾.

II. Die inländischen Abgaben

Wie die Zölle und zollgleichen Abgaben sind die inländischen Abgaben (*impositions intérieures*; *internal taxation*) im Sinne von Art. 95 - 99 EWGV finanzielle Belastungen, die sich nicht als Gegenleistung für ein konkretes Verwaltungshandeln darstellen.

Der Vertrag hat die innere Abgabenhöhe grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten belassen, ihr jedoch gewisse Schranken gesetzt, die verhindern sollen, daß eingeführte Erzeugnisse gegenüber einheimischen steuerlich benachteiligt werden und so das Verbot der Zölle und Abgaben zollgleicher Wirkung im innergemeinschaftlichen Handel umgangen wird. Der Zweck dieser Vorschriften besteht also darin, den freien Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten unter normalen Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, indem sie jede Form des Schutzes beseitigen, die aus einer inländischen Besteuerung folgen könnte, die Waren aus anderen Mitgliedstaaten diskriminiert. Sie sollen die vollkommene Wettbewerbsneutralität der inländischen Besteuerung für inländische und eingeführte Erzeugnisse sicherstellen^{16a)}.

Auch das Verbot diskriminierender und protektionistischer inländischer Abgaben hat zu einer umfangreichen und differenzierten Rechtsprechung geführt. Sie wurde mit dem Urteil vom 16. Juni 1966 in der Rechtssache Lütticke eingeleitet. In dieser Sache, die die Vereinbarkeit einer von den deutschen Behörden geforderten Umsatzausgleichsteuer mit dem Gemeinschaftsrecht betraf, hat der Gerichtshof die grundlegende Bedeutung des Art. 95 Abs. 1 EWGV anerkannt und zugleich die unmittelbare Wirkung dieser Bestimmung festgestellt¹⁷⁾:

"Art. 95 Absatz 1.... stellt auf dem Gebiet des Abgabenrechts eine unerläßliche Grundlage des Gemeinsamen Mark-

tes dar Art. 95 Abs. 1 enthält ein Diskriminierungsverbot, das eine klare und unbedingte Verpflichtung begründet, die an keine Bedingung geknüpft ist; sie bedarf zu ihrer Durchführung oder Wirksamkeit auch keiner weiteren Maßnahme der Gemeinschaftsorgane oder der Mitgliedstaaten. Die Verbotsnorm ist daher vollständig, rechtlich vollkommen und infolgedessen geeignet, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den ihrem Recht unterworfenen Personen zu erzeugen ...

Nach allem hat die Verbotsnorm des Artikels 95.... unmittelbare Wirkung und begründet individuelle Rechte des Einzelnen, welche die staatlichen Gerichte zu beachten haben".

Dies führt uns zu der wichtigen Frage der Abgrenzung zwischen inländischen Abgaben einerseits und zollgleichen Abgaben andererseits. Nur die letzteren sind generell verboten; die ersteren dagegen sind zulässig, sofern sie nicht diskriminierend oder protektionistisch sind. Aus der Verschiedenheit der Rechtsfolgen ergibt sich, daß nach dem System des Vertrages ein und dieselbe finanzielle Belastung nicht zugleich beiden Kategorien angehören kann¹⁸⁾. Die Einordnung im Einzelfall kann Schwierigkeiten bereiten.

In verschiedenen, bereits in anderem Zusammenhang angeführten Rechtssachen, in denen es um Gebühren für gesundheitspolizeiliche Kontrollen bei der Einfuhr ging, hat der Gerichtshof entschieden, daß nur solche finanziellen Belastungen als Abgaben zollgleicher Wirkung qualifiziert werden können, die sich nach eigenen Kriterien bestimmen, die mit denjenigen nicht vergleichbar sind, die für die Bemessung der von gleichartigen inländischen Erzeugnissen zu tragenden Belastungen gelten. Dagegen liege eine inländische Abgabe vor, wenn

die Belastungen Teil einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung sind, die systematisch sämtliche inländischen und eingeführten Waren nach gleichartigen Kriterien erfaßt¹⁹⁾.

Die soeben zitierten Regeln bedürfen indessen einer zweifachen Ergänzung und Korrektur:

a) Zunächst kann auch eine inländische Abgabe, die Bestandteil einer allgemeinen und nicht diskriminierenden inländischen Abgabenregelung ist, eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Einfuhrzoll sein, "wenn sie ausschließlich zur Finanzierung von Tätigkeiten bestimmt ist, die dem erfaßten einheimischen Erzeugnis in spezifischer Weise zugute kommen, wenn das belastete Erzeugnis identisch ist mit dem begünstigten einheimischen Erzeugnis, und wenn die auf dem einheimischen Erzeugnis ruhenden Belastungen vollständig ausgeglichen werden"²⁰⁾.

Entsprechendes gilt hinsichtlich einer Abgabe, die zwar den Inlandsverkauf und die Ausfuhr gleichmäßig belastet, jedoch zur Finanzierung von Tätigkeiten bestimmt ist, die darauf abzielen, den inländischen Verkauf gewinnbringender zu gestalten als die Ausfuhr bzw. sonstwie das für den Inlandsvertrieb bestimmte Erzeugnis zu Lasten des Auszuführenden zu begünstigen. Eine solche finanzielle Belastung stellt eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Ausfuhrzoll dar²¹⁾.

Der Grund für die Sonderregelung liegt auf der Hand. Ist nämlich der fragliche Beitrag ausschließlich dazu bestimmt, Tätigkeiten zu finanzieren, die den einheimischen Erzeugnissen bzw. dem Inlandsverkauf in spezifischer Weise zugute kommen, so wird dadurch die fiskalische Belastung für die einheimischen Erzeugnisse bzw. den Inlandsverkauf neutralisiert. Ein solches Ab-

gaben- und Subventionssystem aber wäre nur dem Schein nach ein System inländischer Abgaben, hätte jedoch tatsächlich die gleiche Wirkung wie ein Einfuhr- bzw. Ausfuhrzoll.

b) Der Ergänzung bedurfte die bisherige Rechtsprechung auch für den Fall, daß eine allgemeine inländische Abgabenregelung zwar theoretisch eingeführte und einheimische Erzeugnisse unabhängig von ihrer Herkunft erfaßt, tatsächlich jedoch, da gleichartige inländische Produktionen fehlen, nur die eingeführten Erzeugnisse trifft. Hier hilft die Ausgangsformel nicht weiter, wonach die Abgabe zollgleicher Wirkung grundsätzlich nur eingeführte Erzeugnisse, die inländische Abgabe aber sowohl eingeführte als auch einheimische Erzeugnisse belastet. Mehrere Entscheidungen der jüngsten Zeit haben die Lücke geschlossen. Sie haben eine inländische Abgabe im Sinne des Art. 95 EWGV auch bei Fehlen gleichartiger inländischer Produktionen angenommen. Das Gemeinschaftsrecht beschränke nämlich nicht die Freiheit der Mitgliedstaaten, bestimmte Erzeugnisse nach objektiven Kriterien unterschiedlich zu besteuern. Vielmehr seien solche Differenzierungen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, wenn sie legitime wirtschaftspolitische Ziele verfolgten und so ausgestaltet seien, daß jede Form unmittelbarer oder mittelbarer Diskriminierung gegenüber Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten und jede Form des Schutzes konkurrierender einheimischer Produktionen vermieden werden²²⁾.

In diesem Zusammenhang sei auf das grundlegende Urteil vom 5. Mai 1982 in der Rechtssache Gaston Schul²³⁾ verwiesen. Es betritt insofern Neuland, als in ihm zum ersten Mal der Begriff der steuerlichen Diskriminierung so ausgelegt wurde, daß bei Einfuhrprodukten aus anderen Mitgliedstaaten die bereits auf der Ware lastende

vergleichbare Steuer des Ausfuhrlandes zu berücksichtigen ist.

Der dem Vorabentscheidungsverfahren zugrundeliegende Rechtsstreit ging um die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer), die die niederländische Steuerverwaltung in Übereinstimmung mit den einschlägigen Gemeinschaftsrichtlinien auf die Einfuhr eines gebrauchten Sportboots durch einen Privatmann erhoben hatte. Auf dem Boot, das in Frankreich gekauft worden war, lastete die dort entrichtete Mehrwertsteuer im Verhältnis des Zeitwertes des Bootes (Reststeuer).

Die Vorlagefragen des mit dem Rechtsstreit befaßten nationalen Gerichts gingen im wesentlichen dahin, ob es einem Mitgliedstaat untersagt ist, die Einfuhr von durch eine Privatperson gelieferten Gegenständen aus einem anderen Mitgliedstaat der Mehrwertsteuer zu unterwerfen, obwohl die Lieferung gleichartiger Gegenstände durch eine Privatperson innerhalb des Mitgliedstaates dieser Steuer nicht unterliegt. Der Gerichtshof hat im Ergebnis die Erhebung der Einfuhrmehrwertsteuer für vereinbar mit Art. 95 EWGV gehalten, jedoch unter der Bedingung, daß dabei der Restbetrag der im Ausfuhrmitgliedstaat entrichteten Mehrwertsteuer, der in dem Wert der Ware im Zeitpunkt ihrer Einfuhr noch enthalten ist, berücksichtigt wird.

Es liegt auf der Hand, daß, so neuerungsfreudig und revolutionär das angeführte Urteil auch sein mag, es kein Regime vollkommener Wettbewerbsneutralität geschaffen hat. Vollkommene Neutralität im Hinblick auf den innergemeinschaftlichen Handel wäre nur durch eine strikte Anwendung des Grundsatzes der Besteuerung im Bestimmungsland möglich, die eine vollständige Entlastung auch der Gebrauchtwaren bei der Ausfuhr voraussetzt. Eine solche

Lösung aber läßt sich nicht durch Richterspruch verwirklichen. Sie erfordert eine politische Grundentscheidung, die Sache des Gemeinschaftsgesetzgebers, d. h. der politischen Organe der Gemeinschaft, ist und bleiben muß.

III. Die mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung

Mengenmäßige Beschränkungen (Quoten, Kontingente) als als Instrument des Handelsprotektionismus können für den Freihandel noch schädlichere Auswirkungen zeitigen als Zölle, zollgleiche Abgaben und steuerliche Diskriminierungen. Der Verhaltenskodex des GATT beruht daher auf dem Grundgedanken, daß mengenmäßige Beschränkungen zum Schutz der einheimischen Wirtschaft grundsätzlich unzulässig sind (Art. XI). Die Vorschrift hat unverkennbar einer Liberalisierung des Welthandels Vorschub geleistet, ist jedoch infolge des hohen Grades der Politisierung und mangelnder Konkretisierung durch ein zur authentischen Auslegung befugtes Rechtsprechungsorgan nicht zur vollen Entfaltung gelangt.

Anders die Gemeinschaftsrechtsordnung, die den Stempel einer entschlossenen und kohärenten Rechtsprechung des EuGH trägt. Ihr ist es zu verdanken, daß das in Art. 30 - 35 EWGV enthaltene und nur durch den Vorbehalt von Art. 36 EWGV eingeschränkte Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung nicht lettre morte geblieben ist, sondern dem Konzept des Gemeinsamen Marktes eine in seiner Integrationsdichte bisher unerreichte Qualität verliehen, ja eine neue Dimension erschlossen hat²⁴).

1. Das Verbot der Art. 30 und 34 EWGV

Ebenso wie die Zölle sind die mengenmäßigen Beschränkungen im Handel zwischen den Mitgliedstaaten - abgesehen von Griechenland - längst beseitigt. Nach dem in Art. 31 - 35 EWGV festgelegten Verfahren waren sie für die ursprüngliche Sechsergemeinschaft hinsichtlich der Ausfuhrkontingente bis zum Ende der ersten Stufe der Übergangszeit (31. Dezember 1961) und hinsichtlich der Einfuhr-

kontingente bis zum Ende der Übergangszeit (31. Dezember 1969) aufzuheben. Aufgrund zweier Beschleunigungsbeschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten²⁵⁾ sind indessen auch die Einfuhrkontingente für Industrieerzeugnisse bereits zum Ende der ersten Stufe beseitigt worden. Wie der Begriff des Zolls bereitet der der mengenmäßigen Beschränkungen rechtlich keine Schwierigkeiten. Darunter fallen alle staatlichen Maßnahmen, die die Einfuhr oder Ausfuhr von Waren der Menge oder dem Wert nach beschränken oder ganz oder teilweise unterbinden. Administrativ wird die Einhaltung der Kontingente üblicherweise durch ein System von Einfuhr- bzw. Ausfuhrlicenzen überwacht. Mengenmäßige Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Handel brauchten den EuGH nur in wenigen, rechtsgeschichtlich bedeutungslosen Urteilen zu beschäftigen.

Schwieriger zu fassen ist der Begriff der Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen. Solche können die verschiedenartigsten Erscheinungsformen annehmen, wie soziale, sanitäre, technische, wirtschaftlenkende oder ordnungsrechtliche Vorschriften und Praktiken oder Regelungen mit Bezug auf die gewerblichen Schutzrechte.

Die klassische Begriffsbestimmung findet sich erstmals in dem noch heute maßgeblichen Urteil vom 11. Juli 1974 in der Rechtssache Dassonville²⁶⁾:

"Jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, ist als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen".

Zahlreiche spätere Entscheidungen haben die Formel des Urteils Dassonville wiederholt. Sie haben zugleich klar-

gestellt, daß das in den Artikeln 30 und 34 EWGV enthaltene Verbot der mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung unmittelbar gilt und der Anwendung jeglichen mit ihm unvereinbaren nationalen Rechts entgegensteht²⁷⁾.

Wir wollen uns an dieser Stelle einen Augenblick die umfassende Weite des Begriffs der Maßnahme gleicher Wirkung im Lichte der angeführten Rechtsprechung vergegenwärtigen. Danach muß weder eine Behinderung des innergemeinschaftlichen Handels tatsächlich nachgewiesen werden, noch kommt es darauf an, daß die fraglichen Maßnahmen handelsbeschränkende Ziele verfolgen. Gleichfalls kommt es nicht auf den Grad der Erheblichkeit (Spürbarkeit) der Behinderung an. So können bereits geringfügige Beeinträchtigungen des freien Warenverkehrs, insbesondere administrativer Natur, durchaus Maßnahmen gleicher Wirkung darstellen.

Dies hat der Gerichtshof etwa am Beispiel eines Systems von Ein- und Ausfuhrlicenzen anerkannt, selbst wenn diese auf Antrag stets erteilt werden; denn "jedwedes Erfordernis einer besonderen Formalität bei der Ausfuhr ist wegen der damit verbundenen Verzögerung und seiner abschreckenden Wirkung auf die Importeure ein Hindernis für den Handel"²⁸⁾.

Ja, selbst die bloße Durchführung systematischer Einfuhrkontrollen kann eine Verletzung des Grundsatzes der Warenfreizügigkeit sein, nämlich dann, wenn sie infolge der dadurch bedingten Verzögerungen bei der Abfertigung geeignet ist, die Einfuhren zu beschränken²⁹⁾. Eine Maßnahme gleicher Wirkung liegt ferner nicht nur vor, wenn die Ein- oder Ausfuhr bestimmter Erzeugnisse generell behindert wird, sondern auch wenn bestimmte Ein- oder Ausfuhren im Verhältnis zu anderen erschwert und dadurch Verlagerungen der Verkehrsströme bewirkt werden³⁰⁾.

Der Gerichtshof hat ferner wiederholt klargestellt, daß der Begriff der Maßnahme gleicher Wirkung keineswegs eine Handelsregelung im formalen Sinn voraussetzt. So spricht er verschiedentlich allgemein von "nationalen Rechtsvorschriften"³¹⁾, von "nationalen Maßnahmen"³²⁾, von einer "nationalen Regelung oder Praxis"³³⁾ oder schlechthin von "jeder innerstaatlichen Regelung"³⁴⁾. Es liegt auf der Linie dieser Rechtsprechung, daß in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Irland, das eine Kampagne zur Förderung des Absatzes und des Kaufes irischer Produkte ("Buy Irish") betraf, der beklagte Mitgliedstaat nicht mit dem Argument gehört wurde, er habe keinen zwingenden Rechtsakt erlassen, sondern der irischen Industrie lediglich moralische Unterstützung und finanzielle Beihilfe gewährt. Der Gerichtshof sah es vielmehr als erwiesen an, daß die fraglichen Werbeaktivitäten, die formal von einer Gesellschaft des Privatrechts durchgeführt wurden, der irischen Regierung zuzurechnen waren und Wirkungen entfalteten, die denjenigen vergleichbar sind, die Regierungsakte mit zwingendem Charakter haben³⁵⁾.

Im Schrifttum herrschte lange Zeit Unklarheit darüber, ob der Begriff der Maßnahme gleicher Wirkung voraussetzt, daß die fragliche Regelung oder Praxis ausländische Erzeugnisse gegenüber inländischen Erzeugnissen benachteiligt, oder ob darunter auch unterschiedslos auf eingeführte und inländische Waren anwendbare Maßnahmen fallen können. Mit anderen Worten, es stellt sich die Frage, ob eine Maßnahme gleicher Wirkung begriffsnotwendig ein diskriminierendes Element enthält. Die Antwort ist im Lichte der jüngsten Rechtsprechung eindeutig verneinend. Indessen ist diese Judikatur das Ergebnis eines längeren Entwicklungsprozesses, in dem, wie mir scheint, drei Hauptetappen unterschieden werden können.

In seiner anfänglichen Rechtsprechung hat der Gerichtshof dem Element der Diskriminierung zwischen inländischen und eingeführten Produkten noch maßgebliche Bedeutung beigemessen. Im sog. Sekt-Weinbrand-Urteil vom 20. Februar 1975 wird dies besonders augenscheinlich. Nach dem deutschen Weingesetz waren die vom Verbraucher geschätzten Gattungsbezeichnungen "Sekt" und "Weinbrand" ausschließlich inländischen Erzeugnissen vorbehalten, während Importprodukte auf andere weniger geschätzte Bezeichnungen ausweichen mußten. Der Gerichtshof hat ausgeführt³⁶⁾:

"Dadurch, daß die weinrechtliche Regelung solche Bezeichnungen der inländischen Erzeugung vorbehält und die Erzeugnisse der übrigen Mitgliedstaaten auf unbekannte oder vom Verbraucher weniger geschätzte Bezeichnungen zurückdrängt, ist sie geeignet, den Absatz der inländischen Erzeugung auf dem deutschen Markt zum Nachteil der Erzeugnisse der übrigen Mitgliedstaaten zu begünstigen. Sonach enthält diese Regelung Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen".

Es liegt auf der Hand, daß diskriminierende Regelungen oder Praktiken den Prototyp der handelsbeschränkenden Maßnahmen bilden. Sie liegen auch heute noch einem bedeutenden Teil der vor den Gerichtshof gebrachten Rechtssachen zugrunde, wenngleich ihnen unterdessen die unterschiedslos anwendbaren handelsbeschränkenden Maßnahmen zahlenmäßig den Rang ablaufen.

Der zweite Schritt bestand darin, daß der Gerichtshof formellen Diskriminierungen auch Regelungen gleichgestellt hat, die zwar unterschiedslos für einheimische wie eingeführte Erzeugnisse gelten, jedoch faktisch infolge der Besonderheiten des betreffenden Marktes zu

einer Benachteiligung der letzteren führen. Dies wurde besonders deutlich in Rechtssachen, die staatliche Maßnahmen der Preisgestaltung zum Gegenstand hatten. So ist zwar ein unterschiedslos für einheimische und eingeführte Erzeugnisse geltender Höchstpreis als solcher noch keine Maßnahme gleicher Wirkung, doch kann er eine solche Wirkung entfalten, wenn er derart festgesetzt wird, daß der Absatz von Einfuhrerzeugnissen unmöglich oder gegenüber dem einheimischer Produkte erschwert wird³⁷⁾. Entsprechendes gilt für staatliche festgesetzte Mindestpreise, die verhindern, daß der niedrigere Gestehungspreis im Ausfuhrland sich im Verkaufspreis niederschlägt³⁸⁾.

In einer dritten Etappe schließlich wurde der Begriff der Maßnahme gleicher Wirkung auch auf Vermarktungsregeln ausgedehnt, die unterschiedslos auf inländische und eingeführte Waren anwendbar sind. Obwohl solche Vermarktungsregeln weder eine offene noch eine versteckte Diskriminierung bezwecken oder bewirken, können sie gleichwohl geeignet sein, die Einfuhr oder Vermarktung von Erzeugnissen zu erschweren oder zu verhindern, die in einem anderen Mitgliedstaat ordnungsgemäß auf den Markt gebracht worden sind.

Den Durchbruch hat das Urteil vom 20. Februar 1979 erzielt, das als "Cassis de Dijon"-Urteil bekannt geworden ist. Einem Importeur der Lebensmittelbranche war die Einfuhrgenehmigung für eine Partie "Cassis de Dijon" aus Frankreich in die Bundesrepublik Deutschland verweigert worden, da der Weingeistgehalt dieses Frucht-saftlikörs unter dem vom deutschen Recht für diese Getränkegattung vorgeschriebenen Mindestweingeistgehalt lag. Auf die Vorlagefrage hat der EuGH anerkannt³⁹⁾:

"In Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung ist es Sache der Mitgliedstaaten, alle die Herstellung und Vermarktung von Weingeist und alkoholischen Getränken betreffenden Vorschriften für ihr Hoheitsgebiet zu erlassen. Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen über die Vermarktung dieser Erzeugnisse ergeben, müssen hingenommen werden, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes".

Im konkreten Fall allerdings vermochten - wie bekannt - die vorgebrachten Argumente für die Festsetzung des Mindestweingeistgehalts nicht zu überzeugen; denn der Schutz der Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und der Verbraucherschutz hätten ebenso gut durch weniger einschneidende Maßnahmen gewährleistet werden können, so etwa dadurch, daß die Angabe des Alkoholgehalts auf der Verpackung zu vermerken ist.

Für die beteiligten Kreise war diese Entscheidung ausgesprochen revolutionär; denn nach traditioneller Lehre konnten Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die auf unterschiedliche nationale Vermarktungsregelungen oder unterschiedliche nationale Bestimmungen technischer Art zurückgehen, nur durch eine Harmonisierung im Verfahren des Art. 100 EWGV beseitigt werden. Mit dem genannten Urteil hat der Gerichtshof einen bedeutenden Schritt im Sinne der Warenfreizügigkeit getan, indem er nationalen Regelungen, die unterschiedslos für inländische und eingeführte Erzeugnisse gelten, jedoch im Ergebnis die letzteren vom Inlandsmarkt fernhalten, die Vereinbarkeit mit dem Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen und der Maßnahmen gleicher Wirkung abgesprochen hat.

Das Verhältnis der Formel "Cassis de Dijon" zur Formel "Dassonville" ist längere Zeit ein Stein des Anstoßes im europarechtlichen Schrifttum gewesen⁴⁰⁾, das die mit dem Urteil vom 20. Februar 1979 begründete Doktrin teils als Erweiterung, teils als Einschränkung der 1974 entwickelten Grunddefinition angesehen hat. In Wirklichkeit dürfte weder die eine noch die andere Betrachtungsweise völlig zutreffen. Das Urteil "Cassis de Dijon" enthält vielmehr die notwendig gewordene Konkretisierung der in der extrem weiten und daher abgrenzungsbedürftigen Formel "Dassonville" angelegten Möglichkeiten. Sie ersetzt die letztere nicht, sondern aktualisiert sie lediglich im Hinblick auf unterschiedslos anwendbare Vermarktungsregelungen.

Die diesbezügliche Rechtsprechung wurde in der Folgezeit durch eine größere Zahl von Entscheidungen gefestigt und weiter ausgebaut. In ihnen wurde insbesondere geklärt, was unter zwingenden Erfordernissen der Lauterkeit des Handelsverkehrs oder des Verbraucherschutzes zu verstehen ist, die nach dem Urteil "Cassis de Dijon" Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft rechtfertigen können. Der EuGH hat in all den Folgeentscheidungen eine Güter- und Interessenabwägung zwischen der beherrschenden Maxime der Warenfreizügigkeit und den Anforderungen eines redlichen Handelsverkehrs vorgenommen und dabei den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in den Vordergrund gerückt.

Bemerkenswerterweise sind verschiedene jüngere Urteile durch die Tendenz gekennzeichnet, einer uferlosen Ausweitung des Begriffs der Maßnahme gleicher Wirkung zu wehren. Der zugrundeliegende Gedanke ist, daß Sachverhalte rein innerstaatlicher Natur ohne Bezug zum grenzüberschreitenden Warenverkehr nicht in den Anwendungsbereich des Vertrages fallen.

Die Wende deutete sich bereits mit dem Pferdefleisch-Urteil von Ende 1979 an⁴¹⁾. In ihm wurde, wenn auch nur im Hinblick auf Ausfuhrbeschränkungen, das Kriterium der "spezifischen Beschränkungen der Ausfuhrströme" als zusätzliches Definitionskriterium eingeführt. Der EuGH sah es nicht für erfüllt an im Falle einer (niederländischen) Regelung, wonach die Vorratshaltung und Verarbeitung von Pferdefleisch in den Niederlanden generell verboten ist. Man mag sich bei diesem (Kammer-) Urteil kritisch fragen, ob der beherrschende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz es nicht geboten hätte, zwischen dem - gemeinschaftsrechtlich sicher unbedenklichen - Verbot der Lagerung und Verarbeitung für den Konsum im Inland und dem - gemeinschaftsrechtlich bedenklichen - Verbot für die Ausfuhr zu differenzieren. Das Rationale des Pferdefleisch-Urteils wurde drei Jahre später im wesentlichen in die Entscheidung zum (deutschen) Nachtbackverbot in Bäckerei- und Konditoreibetrieben übernommen⁴²⁾.

Die Rechtssache Blesgen⁴³⁾ sollte zum Testfall der Streitfrage werden, ob das im Pferdefleisch-Urteil entwickelte Kriterium der Spezifität der Beschränkungen der Ausfuhrströme auch entsprechend für Einfuhrbeschränkungen gilt. Im Ausgangssachverhalt dieses Vorlageverfahrens ging es um ein (belgisches) Gesetz zur Bekämpfung des Alkoholismus, das den Genuß und die Aufbewahrung von Spirituosen an allen der Öffentlichkeit zugänglichen Orten, insbesondere in Gaststätten, untersagte. Der EuGH hat die Vereinbarkeit einer solchen Vermarktungsregelung mit dem Gemeinschaftsrecht bejaht, da sie nicht nach der Herkunft der Getränke unterscheide und ihre beschränkenden Wirkungen auf den Handelsverkehr nicht den Rahmen der solchen Handelsregelungen eigentümlichen Wirkungen überschritten. Es ist unverkennbar, daß sich diese Argumentation eng an Art. 3 der - vom

Gerichtshof wiederholt als Orientierungshilfe herangezogenen - Richtlinie 70/50/EWG der Kommission vom 22. Dezember 1969 über die Beseitigung von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, die nicht unter andere aufgrund des EWG-Vertrages erlassene Vorschriften fallen⁴⁴⁾, anlehnt.

2. Der Vorbehalt des Art. 36 EWGV

Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrbeschränkungen, die mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne von Art. 30 bis 34 EWGV darstellen, sind nach Art. 36 EWGV insoweit nicht verboten, als sie "aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind". Der Umfang dieser Ausnahmen ist seinerseits eingeschränkt durch das Verbot der "willkürlichen Diskriminierung" und der "verschlei-erten Beschränkung" des Handels zwischen den Mitgliedstaaten.

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs bedeutet Art. 36 EWGV keinen Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten und keine Durchbrechung des Grundsatzes des freien Warenverkehrs. Er ist im Hinblick auf die Ziele der Gemeinschaftsverfassung als Ausnahmenvorschrift zu verstehen, die eng auszulegen ist und keinesfalls zur Umgehung des grundsätzlichen Verbots handelsbehindernder Maßnahmen führen darf. Auch kann diese Bestimmung nicht als Schutzklausel gegen wirtschaftliche Auswirkungen der Öffnung der Märkte verstanden werden, sondern erfaßt nur "Tatbestände nicht wirtschaftlicher Art", die die Verwirklichung der in den Artikeln 30 bis 34 aufgestellten

Grundsätze nicht infrage stellen können"⁴⁵⁾.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, daß Art. 36 EWGV die Mitgliedstaaten zwar zu Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrbeschränkungen, nicht aber zur Erhebung von Zöllen oder zollgleichen Abgaben ermächtigt, für die nach dem System des Vertrages eine Art. 36 EWGV entsprechende Ausnahme nicht vorgesehen ist. Für gesundheitsbehördliche Kontrollen bedeutet dies, daß ihre Durchführung zwar zum Schutz der Gesundheit gerechtfertigt sein kann, daß jedoch keine Gebühren zur Deckung der Kosten erhoben werden dürfen, so daß diese von dem betreffenden Mitgliedstaat selbst zu tragen sind⁴⁶⁾.

Der EuGH hat Art. 36 EWGV stets streng restriktiv ausgelegt und dabei klargestellt, daß die in dieser Vorschrift angeführten Ausnahmen nicht auf andere als die abschließend aufgezählten Sachverhalte ausgedehnt werden können. Daher kann im Rahmen von Art. 36 EWGV weder der Verbraucherschutz noch die Lauterkeit des Handelsverkehrs geltend gemacht werden. Diese Rechtsgüter können lediglich im Rahmen der Formel "Cassis de Dijon" berücksichtigt werden, d.h. nur gegenüber Regelungen, die unterschiedslos für einheimische und eingeführte Erzeugnisse gelten. Diskriminierende Regelungen oder Praktiken können damit keinesfalls durch Gründe der Lauterkeit des Handelsverkehrs oder des Verbraucherschutzes gerechtfertigt sein⁴⁷⁾.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz spielt auch hier eine dominierende Rolle. Zwar steht es den Mitgliedstaaten frei, zum Schutz der in Art. 36 EWGV aufgezählten Rechtsgüter Maßnahmen entsprechend ihren eigenen politischen Ziel- und Ordnungsvorstellungen zu treffen und insbesondere das Schutzniveau und die Strenge der Kontrollen zu bestimmen, jedoch ist diese Befugnis gemeinschaftsrechtlich eingebunden. Demnach sind nur solche

Maßnahmen gerechtfertigt, die "zwingenden Erfordernissen gerecht werden"⁴⁸⁾ und zur Erreichung des angestrebten Ziels "unbedingt erforderlich"⁴⁹⁾ sind. Im Ergebnis bedeutet dies, daß unter den an sich geeigneten Maßnahmen jeweils die schonendste, d.h. den innergemeinschaftlichen Warenverkehr am wenigsten belastende Regelung zu wählen ist (Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs), und daß die bewirkte Beschränkung in angemessenem Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen muß (Obermaßverbot).

Eine umfassende Rechtsprechung hat sich in den letzten Jahren zu der Frage des "Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen" im Sinne von Art. 36 EWGV herausgebildet. Wenn der Gerichtshof auch stets daran festgehalten hat, daß der Begriff des Gesundheitsschutzes justitiabel und eng auszulegen ist, so hat er doch immer wieder die Relativität dieses Konzepts unterstrichen, das - ebenso wie der Begriff der öffentlichen Ordnung - von Land zu Land und im zeitlichen Wandel verschieden sein kann. Er hat den Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet einen weiten Ermessensspielraum eingeräumt und ihnen insbesondere das Recht zuerkannt, mangels einer Harmonisierung unter Berücksichtigung der Erfordernisse des freien Warenverkehrs zu bestimmen, in welchem Umfang sie den Schutz der Gesundheit gewährleisten wollen. Schwierigkeiten und Unsicherheiten bei der wissenschaftlichen Beurteilung kann im Rahmen von Art. 36 EWGV Rechnung getragen werden.

So wurde eine nationale Regelung, wonach aus Gründen des Gesundheitsschutzes der Zusatz bestimmter konservierender Stoffe (Nisin) zum Käse verboten ist, als durch Art. 36 gedeckt angesehen⁵⁰⁾. Das Verbot, Lebensmitteln Vitamine zuzusetzen, wurde im Grunde bestätigt, sofern der betreffende Mitgliedstaat das Inverkehrbrin-

gen gestattet, wenn der Vitaminzusatz einem echten Bedürfnis, insbesondere technologischer oder ernährungswissenschaftlicher Art, entspricht⁵¹). Die beiden Vorabentscheidungsverfahren haben geklärt, daß auch eine wohlverstandene prophylaktische Gesundheitspolitik von Art. 36 EWGV gedeckt ist. Offengeblieben ist die Frage, ob diese Bestimmung zu handelsbeschränkenden Maßnahmen nicht nur in der Grauzone der potentiellen Gesundheitsgefährdung, sondern auch mit dem Ziele einer ausgeglichenen, "natürlichen" Ernährung ermächtigt.

Eine Klärung dieses ebensosehr dogmatisch umstrittenen wie praktisch relevanten Problems könnte von den seit Anfang Juli 1984 anhängigen Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland (176/84) und gegen die Bundesrepublik Deutschland (178/84) wegen des Verbots der Einfuhr "unreinen", d.h. nicht nach dem historischen Reinheitsgebot gebrauten Biers erwartet werden. Daß die Entscheidungen ungeachtet ihrer juristischen Tragweite jedenfalls ein Politikum erster Ordnung sein werden, liegt angesichts des emotionsgeladenen Interesses, das vor allem die deutsche Öffentlichkeit den Verfahren entgegenbringt, bereits jetzt auf der Hand.

Es steht mir selbstverständlich nicht zu, eine - auch nur vorsichtige - Prognose zum Ausgang der beiden Vertragsverletzungsverfahren zu wagen. Jedoch sei in diesem Zusammenhang noch einmal auf den Stand der bisherigen einschlägigen Rechtsprechung hingewiesen. Danach kann die Vermarktung von Nahrungsmitteln, die mit Konservierungsstoffen durchsetzt sind, von den mitgliedstaatlichen Behörden untersagt werden, wenn vernünftige Gründe des Gesundheitsschutzes für das Verbot sprechen. Anders verhält es sich mit der Beigabe bestimmter Rohstoffe wie Mais und Zucker zum Bier. Diese sind als solche harmlos und können nicht nur deswegen untersagt werden, weil ihre Beigabe den nationalen Traditionen des Braugewerbes widerspricht. Inso-

weit wird also zu prüfen sein, ob staatliche Regulationsmaßnahmen, die über eine Etikettierungspflicht hinausgehen, mit dem beherrschenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehen.

Verschiedentlich ist gegenüber der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 36 EWGV eingewandt worden, sie lasse, indem sie den Mitgliedstaaten einen Beurteilungsspielraum beim Erlass gesundheitsschützender Maßnahmen einräume, zu, daß das Schutzniveau von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden ist. Diese Feststellung scheint insofern zutreffend, als das Schutzniveau tatsächlich gewissen faktischen Voraussetzungen, wie den klimatischen Verhältnissen oder örtlichen Verbrauchergewohnheiten, Rechnung tragen muß, die den Umfang des jeweiligen Schutzes des betreffenden Rechtsgutes mitbestimmen. Jedoch ist darauf hinzuweisen, daß diese Unterschiede im Faktischen begründet sind und keineswegs den Vorwurf rechtfertigen, der Gerichtshof lasse divergierende Auslegungen eines grundlegenden gemeinschaftsrechtlichen Konzepts in den einzelnen Mitgliedstaaten zu.

Wie schon dargelegt, wird die Ausnahmeregelung des Art. 36 EWGV weiter dadurch eingeschränkt, daß die nach dieser Vorschrift an sich gerechtfertigten Verbote oder Beschränkungen des zwischenstaatlichen Handels weder ein "Mittel zur willkürlichen Diskriminierung" noch eine "verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten" darstellen dürfen. Der Gerichtshof hat die erste Alternative im Sinne eines allgemeinen Diskriminierungsverbotes weit ausgelegt, ohne dem Attribut "willkürlich" einen eigenständigen Bedeutungsgehalt beizumessen. Die zweite Alternative hat er als Ausdruck des Mißbrauchsverbotes verstanden und vor allem bei

Vorliegen von Umgehungstatbeständen angewendet.

Aus der weiten Auslegung der in Art. 36 Satz 2 EWGV enthaltenen Einschränkung folgt, daß den Mitgliedstaaten im Bereich der nicht unterschiedslos anwendbaren Maßnahmen nur eine minimale Handlungsmarge verbleibt. Wahrscheinlich dürften solche Maßnahmen überhaupt nur in raren Ausnahmesituationen nach Art. 36 EWGV zu rechtfertigen sein. Soweit ersichtlich, ist der EuGH bislang nur in einem einzigen Fall zu diesem Ergebnis gelangt ("Einfuhr pornographischen Materials")⁵²). Dabei hatte die Gesamtwürdigung eine weitgehende Kongruenz zwischen der Ausgestaltung des Einfuhrverbots und des entsprechenden Verbots der Herstellung und des Absatzes im Inland ergeben.

Zusammenfassung und Schlußbetrachtung

Bekanntlich ist in letzter Zeit vor allem die Auseinandersetzung um die Annäherung der Wirtschafts- und Währungspolitik der Mitgliedstaaten in das Schlaglicht des öffentlichen Interesses getreten. Jedoch sollte über dieser Entwicklung nicht aus dem Auge verloren werden, daß der tragende Pfeiler und das Herzstück der Gemeinschaft der Gemeinsame Markt ist, d.h. der Zusammenschluß der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen, in dem die Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt sind. Die Bemühungen um die schrittweise Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitiken können nicht zum Tragen kommen, wenn diese Basis nicht gesichert ist. Die Abschaffung der Handelschranken zwischen den Mitgliedstaaten bildet somit die wichtigste Voraussetzung für die Verwirklichung des Binnenmarktes der Gemeinschaft, dessen Kernbereich der

freie Warenverkehr ist.

Wie wir gesehen haben, hat der EuGH gerade in diesem Bereich maßgeblich die elementaren Struktur- und Auslegungsgrundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung herausgebildet, die diese als eine Integrationsordnung eigener Art, als "eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts" von dem durch gewöhnliche internationale Verträge geschaffenen Recht abheben. Ich denke dabei in erster Linie an die bekannten Prinzipien der unmittelbaren Wirkung und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts, aber auch an die am Sinngehalt der Verträge ausgerichtete systematisch-teleologische Methode der Auslegung, die es dem Gerichtshof ermöglicht hat, die tragenden Grundsätze der Verträge weit, Ausnahmen und Einschränkungen davon aber eng auszulegen⁵³⁾.

Es wurde im Vorangegangenen versucht, in Form einer mehr oder weniger kasuistischen tour d'horizon einen Überblick über die Rechtsprechung des Gerichtshofes auf dem Gebiet des freien Warenverkehrs zu geben. Es liegt auf der Hand, daß wegen der gebotenen Knappheit der Darstellung kein in sich geschlossenes und vollständiges Gesamtbild gezeichnet werden konnte. Jedoch dürften die angeführten Entscheidungen wesentliche Grundzüge und Tendenzen enthüllt haben, die es uns gestatten, über den Einzelfall hinausgehende Schlußfolgerungen zu ziehen. Sie lassen sich thesenhaft wie folgt zusammenfassen:

1. Das vom Gerichtshof geschaffene Regelgeflecht zur Warenfreizügigkeit ist das Ergebnis eines langen und wechselvollen Entwicklungsprozesses, der nach einer bewegten Anfangsphase nunmehr in das Stadium der Konsolidierung getreten ist. Er hat eine sich verästelnde und differenzierte Kasuistik hervorgebracht.

Der Grundstein wurde mit der klassischen Begriffsbestimmung der Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen in dem Urteil Dassonville (1974) gelegt. Diese weitgefaßte Definition wurde in dem vielbeachteten Urteil "Cassis de Dijon" (1979) dahingehend ergänzt, daß ausdrücklich auch unterschiedslos auf inländische und eingeführte Erzeugnisse anwendbare Vermarktungsregelungen erfaßt wurden.

Verschiedene Urteile haben in der Folgezeit einschränkende Formeln entwickelt, um eine uferlose Ausweitung des Begriffs der Maßnahme gleicher Wirkung zu verhindern. Es galt, die Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten von den Maßnahmen rein innerstaatlicher Natur abzugrenzen, die, wenn überhaupt, so nur am Rande, gleichsam im Reflex, Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel haben können. In diesem Zusammenhang sei an die Urteile Groenveld ("Pferdefleisch", 1979) Oebel ("Nachtbackverbot", 1981) und Blesgen ("Verbot des Verkaufs alkoholischer Getränke", 1982) erinnert. Es wird Aufgabe der weiteren Rechtsprechung sein, fallbezogen und realistisch die begrifflichen Konturen im einzelnen herauszuarbeiten.

Die Dogmatik des Verhältnisses zwischen dem Regelverbot der Art. 30 bzw. 34 EWGV und der Ausnahmevorschrift des Art. 36 EWGV bedurfte gleichfalls der Klärung. Nach unterdessen gefestigter Rechtsprechung können nur Handelshemmnisse, die unterschiedslos inländische und eingeführte Erzeugnisse erfassen, der Anwendung der Art. 30 bzw. 34 EWGV entgehen, soweit sie der Lauterkeit des Handelsverkehrs oder dem Verbraucherschutz dienen. Regelungen oder Praktiken, die eingeführte Erzeugnisse gegenüber inländischen Erzeugnissen benachteiligen, genießen dieses Privileg nicht. Sie können allenfalls

durch die Ausnahmegvorschrift des Art. 36 EWGV, insbesondere zwingende Erfordernisse des Gesundheitsschutzes oder des Schutzes des gewerblichen und kommerziellen Eigentums, gerechtfertigt sein. Zudem dürfen sie nach dieser Vorschrift weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des zwischenstaatlichen Handels darstellen. Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung klargestellt, daß Art. 36 EWGV keinen Souveränitätsvorbehalt der Mitgliedstaaten begründet, sondern abschließend aufgezählte Ausnahmetatbestände enthält, die eng auszulegen sind.

Hand in Hand mit dieser Entwicklung galt es, den Umfang der Justitiabilität der unbestimmten Begriffe wie Gesundheitsschutz, Lauterkeit des Handelsverkehrs und Verbraucherschutz zu bestimmen. Bekanntlich kann der Inhalt dieser Begriffe je nach Mitgliedstaat und im zeitlichen Wandel verschieden sein. In Ermangelung einer Harmonisierung obliegt es den Mitgliedstaaten, das Schutzniveau der vom Vertrag anerkannten Rechtsgüter festzulegen. Sie haben bei der Verwirklichung der von ihnen verfolgten gesundheits-, handels- und wirtschaftspolitischen Ziele einen weiten Ermessensspielraum, müssen jedoch die Erfordernisse des freien Warenverkehrs berücksichtigen.

Sicher wäre es verfehlt, von einer Prägung der Rechtsprechung des EuGH durch ein bestimmtes handels- oder wirtschaftspolitisches Grundkonzept zu sprechen. Unverkennbar ist aber, daß das vom EuGH geschaffene Fallrecht im Sinne der Theorie der Marktwirtschaft dazu beigetragen hat, einen Grad der Handelsliberalisierung zu verwirklichen, der dem Ideal eines einheitlichen Binnenmarktes nahekommt. Dadurch konnten die ökonomischen Vorteile marktwirtschaftlichen Wettbewerbs und insbesondere die Möglichkeit des optimalen Einsatzes der Produktions-

faktoren im gesamten Gemeinschaftsgebiet gesichert werden. Dies bedeutet gesteigerte Rationalität und Effizienz der Ordnungsprinzipien des Vertrages, Transparenz für den Zugang zu den Märkten und erhöhte Rechtssicherheit und Rechtsschutz für die einzelnen Marktbürger.

Vor allem das avantgardistische Urteil "Cassis de Dijon" und die teils klärende, teils weiterführende Folgerechtsprechung haben die Verwirklichung der Zielvorstellungen des Vertrages im Wege des Quantensprungs vorangetrieben und ungezählte Harmonisierungsrichtlinien vorweggenommen. Verschiedene Probleme, die diese landmark decision aufgeworfen hat, harren allerdings noch der Klärung.

Fraglich ist insbesondere, ob nicht nur unterschiedslos anwendbare Regelungen und Praktiken sich dem Anwendungsbereich der Art. 30 bzw. 34 EWGV entziehen können, sondern auch nicht unterschiedslos anwendbare, aber gleichwohl nicht diskriminierende Maßnahmen. Bekanntlich ist nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH der Begriff der Diskriminierung enger als der der unterschiedlichen Behandlung ("différence de traitement"), da er nur die objektiv nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte erfaßt. Die Logik spricht für die Weiterentwicklung der Formel "Cassis de Dijon" im Sinne ihrer Ausweitung auf jegliche Art diskriminierungsfreier Maßnahmen.

Allerdings werden sich wohl nur in Randsituationen objektiv gerechtfertigte Ungleichbehandlungen vorstellen lassen, die nicht auf eine verschleierte Beschränkung zum Schutz der einheimischen Produktionen hinauslaufen. Daß es sich nur um eine minimale Bandbreite möglicher Fälle handeln kann, haben zwei jüngere Entscheidungen deutlich gemacht, in denen die betreffenden Mitgliedstaaten nicht mit dem Argument gehört wurden, die un-

terschiedliche Behandlung sei aus Gründen des Verbraucherschutzes geboten und wirke sich tatsächlich als Gleichstellung der eingeführten mit den inländischen Erzeugnissen aus⁵⁴⁾.

2. Wie bereits eingangs erwähnt, gehört die Warenfreizügigkeit zu den Grundlagen der Gemeinschaft. Die Beseitigung der Hindernisse, die sich ihrer Verwirklichung entgegenstellen, ist daher eine zentrale Aufgabe der Gemeinschaftsrechtsordnung, an deren Ausprägung und Fortentwicklung der Gerichtshof einen wesentlichen Anteil hat.

Das Verdienst des Gerichtshofes besteht in erster Linie darin, die rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen geschaffen zu haben. Er hat dies mit Hilfe der von ihm entwickelten gemeinschaftsspezifischen Strukturprinzipien (unmittelbare Wirkung, und Vorrang des Gemeinschaftsrechts) sowie durch eine am Sinngehalt und an der Finalität der Verträge ausgerichtete systematische teleologische Interpretation getan. Indem er die tragenden Prinzipien der Verträge, wie das Verbot der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung bzw. der mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung stets weit, Vorbehalte dazu und Ausnahmen aber eng ausgelegt hat, hat er die Gemeinschaftsrechtsordnung als Integrationsordnung gedeutet und maßgeblich zur Verdichtung des kommunitären Beziehungsnetzes beigetragen. Insbesondere das avantgardistische Urteil Gaston Schul (Verbot der Kumulierung der Einfuhrumsatzsteuer mit der Mehrwertsteuer im Ausfuhrland, 1982) hat deutlich gemacht, daß der Gerichtshof das Postulat des Gemeinsamen Marktes keineswegs als unverbindlichen Programmsatz versteht, sondern als unmittelbar geltendes Recht mit derogierender Kraft gegenüber jeglichem entgegenstehenden Recht,

gleichgültig ob es sich um abgeleitetes Gemeinschaftsrecht oder um nationales Recht handelt.

3. Ungeachtet der tiefgreifenden Gestaltungswirkung seiner großen Urteile darf aber nicht übersehen werden, daß der Gerichtshof im Gegensatz zu Parlament, Rat und Kommission kein politisches Gemeinschaftsorgan ist. Fallbezogene prätorische Rechtsfindung mit den Mitteln der juristischen Exegese, der systematischen Deduktion und der dogmatischen Argumentation kann Korrekturen bewirken und Lücken füllen, doch sie vermag nicht die Entscheidung des Gemeinschaftsgesetzgebers zu ersetzen. In anderen Worten, die vom Vertrag gewollte Verschmelzung der nationalen Märkte kann nicht durch die unmittelbare Anwendung der Grundsätze des freien Warenverkehrs allein bewerkstelligt werden. Sie ist zugleich ein vordringliches Anliegen der Rechtsangleichung, die allein die Unterschiedlichkeiten in den Produktions- und Vermarktungsregelungen, aus denen sich nicht tarifäre Handelshemmnisse ergeben, beseitigen kann. Zweck der einschlägigen Bestimmungen, an erster Stelle Art. 100 EWGV, ist es, Funktionsstörungen zu verhindern oder zu beseitigen, die sich für den Gemeinsamen Markt daraus ergeben, daß das Wirtschaftsleben in den einzelnen Mitgliedstaaten durch unterschiedliche Rechtsordnungen geregelt ist.

In dieser Perspektive erscheint es zulässig, die Rechtsangleichungsvorschriften des Vertrags funktionell mit der "interstate commerce clause" der US-Verfassung zu vergleichen, ein Vergleich, den gelegentlich Theoretiker anstellen, die in den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaft die Vorläufer einer zukünftigen europäischen föderativen Verfassung erblicken (Konstitutionalisten).

Indessen ist unverkennbar, daß ein Zielkonflikt auftreten kann zwischen der aus der Rechtsetzungshoheit der Mitgliedstaaten fließenden Befugnis zur autonomen nationalen Regelung eines bestimmten Sachbereichs und

dem grundsätzlichen Verbot der Errichtung oder Beibehaltung von Hindernissen für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten. Es ist dem Gerichtshof zu danken, daß er in diesem Spannungsfeld den Grundprinzipien des Vertrages entschieden und konsequent den Vorrang eingeräumt hat und zentrifugalen Kräften und Tendenzen mit Nachdruck entgegengetreten ist. Ein fester Grundsatz seiner Rechtsprechung ist, daß aus Unterschieden, die mangels einer Harmonisierung der innerstaatlichen Bestimmungen weiterbestehen, keine Hindernisse für den freien Warenverkehr im Gemeinsamen Markt hergeleitet werden dürfen⁵⁵⁾:

"Die Gemeinschaftsbehörden haben u.a. die Aufgabe, die Faktoren, die geeignet sind, den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu verfälschen, insbesondere dadurch auszuschalten, daß sie die nationalen Maßnahmen. ... harmonisieren Die Tatsache, daß in einem Mitgliedstaat derartige Faktoren wirksam sind, berechtigt einen anderen Mitgliedstaat indessen nicht, Maßnahmen aufrechtzuerhalten oder einzuführen, die mit den Bestimmungen über den freien Warenverkehr unvereinbar sind".

Der europäischen Integration liegt der Gedanke zugrunde, daß Europa seine historisch gewachsene Identität nur bewahren kann, der militärischen Bedrohung aus dem Osten und der amerikanisch-japanischen Herausforderung im Wirtschaftsbereich nur standhalten kann, wenn es Mittel und Wege findet, den Nationalstaat zu überwinden. Zur Verwirklichung dieses Ziels hat der EuGH einen maßgeblichen Beitrag geleistet. Er hat dem Einigungswerk immer wieder, und vornehmlich in Krisenzeiten, entscheidende Impulse verliehen. Durch seine klärende und vereinheitlichende Rechtsprechung und durch seinen Mut zur schöpferischen Rechtsfortbildung hat er über die Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung mit Strenge gewacht, die Unverletzlichkeit der Verträge gewahrt und die Zielsetzungen der Gemeinschaft gegen zentrifugale und desintegrierende Kräfte verteidigt.

Das von ihm geprägte Gemeinschaftsrecht bildet heute unverkennbar eine der dynamischsten Triebfedern des Integrationsprozesses mit weitreichender Ausstrahlungskraft. Die Rechtsprechung auf dem Gebiet der Warenfreizügigkeit steht hierfür als ein beredtes Beispiel.

Fußnoten

- 1) Überblick über die Tätigkeit des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften im Jahr 1983, Luxemburg (noch nicht veröffentlicht).
- 2) Urteil vom 5. Mai 1982, Gaston Schul, 15/81, Slg. 1982, S. 1409 (Rdnr. 33); ähnlich auch Urteil vom 9. Februar 1982, Polydor, 270/80, Slg. 1982, S. 329 (Rdnr. 16).
- 3) Vgl. die Gutachten des EuGH vom 11. November 1975, Lokale Kosten, 1/75, Slg. 1975, S. 1355; vom 26. April 1977, Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt, 1/76, Slg. 1977, S. 741, und vom 4. Oktober 1979, Internationales Naturkautschuk-Obereinkommen, 1/78, Slg. 1979, S. 2871; ferner die Urteile vom 31. März 1971, AETR, 22/70, Slg. 1971, S. 263, und vom 14. Juli 1976, Biologische Schätze des Meeres, 3, 4 und 6/76, Slg. 1976, S. 1279. Siehe dazu auch M. Dausen, Rechtliche Probleme der Abgrenzung der Vertragsabschlußbefugnis der EG und der Mitgliedstaaten und die Auswirkungen der verschiedenen Abgrenzungsmodelle, in: G. Ress (Hrsg.), Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1980, S. 171 ff.; ders., Die Beteiligung der Europäischen Gemeinschaften an multilateralen Völkerrechtsübereinkommen, Europarecht 1979, S. 138 ff.; U. Everling, Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge?, Zum Verhältnis von Europäischem Gemeinschaftsrecht und Völkerrecht, in: Festschrift für H. Mosler, 1963, S. 173 ff.
- 4) Z.B. Obereinkommen vom 4. Januar 1980 über die Errichtung der Europäischen Freihandelszone (EFTA), Text in: UNTS Bd. 370, S. 3; Vertrag von Montevideo vom 18. Februar 1960 über die Errichtung einer Lateinamerika-

nischen Freihandelszone (LAFTA), Text in: The Inter-american System, 1977, S. 485.

- 5) Z.B. Vertrag von 1964 über die Errichtung einer Zentralafrikanischen Wirtschafts- und Zollunion (UDEAC), Text in: International Legal Materials, 1965, S. 699.
- 6) Z.B. Vertrag von Managua vom 13. Dezember 1960 über die Errichtung eines Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes (CACM), Text in: Instruments Relating to the Economic Integration of Latin-America, 1966, S. 23; Vertrag vom 5. Mai 1966 zur Errichtung einer Ostafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECEA), Text in: International Legal Materials 1966, S. 633; Vertrag vom 2. April 1968 zur Errichtung einer Zentralafrikanischen Union (UCAS), Text in: International Legal Materials, 1968, S. 725, Vertrag von Chaguaramas vom 4. Juli 1973 zur Errichtung einer Karibischen Gemeinschaft und eines Karibischen Gemeinsamen Marktes (das Obereinkommen löste die CARIFTA - Freihandelsabkommen vom Dezember 1965 bzw. Mai 1968 - ab).
- 7) AB1. EG 1966, S. 2971.
- 8) Urteil vom 5. Februar 1981, Rs 50/80, Horvath, Slg. 1981, S. 385; Urteile vom 26. Oktober 1982, Rs 221/80, Wolf, bzw. Rs 240/81, Einberger, Slg. 1982, S. 3681 bzw. S. 3699.
- 9) Urteil vom 5. Februar 1963, Rs 26/62, Van Gend & Loos, Slg. 1963, S. 1.
- 10) Das Verbot der Einfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung (Art. 13 Abs. 2 EWGV) ist spätestens seit dem Ende der Übergangszeit (1. Januar 1970) unmittelbar anwendbar: z.B. Urteil vom 17. Dezember 1970, Rs 33/70, SACE, Slg. 1970, S. 1213; Urteil vom 18. Juni 1975, Rs 94/74, IGAV, Slg. 1975, S. 699; Urteil vom 16. Dezember 1976, Rs 33/76, Rewe-Zentralfinanz, Slg. 1976,

S. 1989. Das Verbot der Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung (Art. 16 EWGV) ist bereits seit dem Ende der ersten Stufe der Übergangszeit (1. Januar 1962) unmittelbar anwendbar: z.B. Urteil vom 26. Oktober 1971, Rs 18/71, di Porro, Slg. 1971, S. 811; Urteil vom 16. Dezember 1976, Rs 45/76, Somet, Slg. 1976, S. 2043.

- 11) Urteil vom 14. Dezember 1962, verb. Rsn 2 und 3/62, Kommission/Großherzogtum Luxemburg und Königreich Belgien, Slg. 1962, S. 869.
- 12) Urteil vom 1. Juli 1969, verb. Rsn 2 und 3/69, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Slg. 1969, S. 211.
- 13) Urteil vom 10. Oktober 1973, Rs 34/73, Variola, Slg. 1973, S. 981 (Abladesteuer auf eingeführte Waren, die in italienischen Häfen abgeladen wurden); Urteil vom 25. Januar 1977, Rs 46/76, Bauhuis, Slg. 1977, S. 5 (Gebühren für gesundheitsbehördliche Kontrollen).
- 14) Urteil vom 12. Januar 1983, Rs 39/82, Donner, Slg. 1983, S. 19.
- 15) Urteil vom 14. Dezember 1972, Rs 29/72; Marimex, Slg. 1972, S. 1309; Urteil vom 11. Oktober 1973, Rs 39/73, Rewe-Zentralfinanz, Slg. 1973, S. 1039; Urteil vom 5. Februar 1976, Rs 87/75, Bresciani, Slg. 1976, S. 129; Urteil vom 15. Dezember 1976, Rs 35/76, Simmenthal, Slg. 1976, S. 1871; ähnlich bereits das frühe Urteil vom 16. Juni 1966, verb. Rsn 52 und 55/65, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, Slg. 1966, S. 219.
- 16) Urteil vom 25. Januar 1977, Rs 46/76, Bauhuis, Slg. 1977, S. 5.
- 16a) Dazu allgemein J. Wohlfahrt, Steuerliche Diskriminierung im Gemeinsamen Markt, in: J. Schwarze (Hrsg.), Das Wirtschaftsrecht des Gemeinsamen Marktes in der aktuellen Rechtsentwicklung, Baden-Baden 1983, S. 141

ff.; R. Wägenbaur, Die Beseitigung steuerlicher Diskriminierungen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, RIW/AWD 1980, S. 121 ff.

- 17) Urteil vom 16. Juni 1966, Lütticke, Rs 57/65, Slg. 1966, S. 257; ebenso: Urteil vom 3. April 1968, Rs 28/67, Molkerei-Zentrale, Slg. 1968, S. 215.
- 18) Urteil vom 18. Juni 1975, Rs 94/74, IGAV, Slg. 1975, S. 699; ähnlich: Rs 57/65, Lütticke, aa0.; Urteil vom 22. März 1977, Rs 78/76, Steinike und Weinlig, Slg. 1977, S. 595.
- 19) Urteil vom 14. Dezember 1972, Rs 29/72, Marimex, aa0.; Urteil vom 11. Oktober 1973, Rs 39/73, Rewe-Zentralfinanz, aa0.; Urteil vom 18. Juni 1975, Rs 94/74, IGAV, aa0.; Urteil vom 15. Dezember 1976, Rs 35/76, Simmenthal, aa0.; Urteil vom 25. Januar 1977, Rs 46/76, Bauhuis, aa0.; Urteil vom 22. März 1983, Rs 88/82, Leonelli, Slg. 1983, S. 1061; Urteil vom 22. März 1977, Rs 78/76, Steinike und Weinlig, aa0.; ebenso: Urteil vom 28. Januar 1981, Rs 32/80, Kortmann, Slg. 1981, S. 251.
- 20) Urteile vom 25. Mai 1977, Rs 77/76, Cucchi, Slg. 1977, S. 987; bzw. Rs 105/76, Interzuccheri, Slg. 1977, S. 1029 (Abgabe auf Zucker, deren Aufkommen zur Finanzierung von Anpassungsbeihilfen für die Zuckerrübenanbauer und die Zuckerrüben verarbeitende Industrie des betreffenden Mitgliedstaats bestimmt war).
- 21) Urteil vom 23. Januar 1975, Rs 51/74, Hulst, Slg. 1975, S. 79 (Abgabe auf den Verkauf von Blumenzwiebeln, wobei das Aufkommen in einen Fonds floß, der der Förderung der Brancheninteressen diente).
- 22) Urteil vom 14. Januar 1981, Rs 140/79, Chemical Farmaceutici, Slg. 1981, S. 1; Urteil vom 14. Januar 1981, Rs 46/80, Vinal, Slg. 1981, S. 77; ähnlich: Urteil vom 3. Februar 1981, Rs 90/79, Kommission/Frankreich,

- ("Reprographieabgabe"), Slg. 1981, S. 283.
- 23) Urteil vom 5. Mai 1982, Rs 15/81, Gaston Schul, Slg. 1982, S. 1409.
- 24) Dazu allgemein L. Funck-Brentano, Der Grundsatz des freien Warenverkehrs im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, RIW/AWD 1980, S. 779 ff.; Ch. Moench, Der Schutz des freien Warenverkehrs im Gemeinsamen Markt, NJW 1982, S. 2689 ff.; P. Oliver, Free Movement of Goods in the EEC under Articles 30 to 36 of the Rome Treaty, London 1982; ders., Measures of Equivalent Effect: A Reappraisal, Common Market Law Review, vol. 19, 1982, S. 217 ff.; R. Barents, New Developments in Measures having an Equivalent Effect, Common Market Law Review, vol. 18, 1981, S. 271 ff.; A. C. Evans, Economic Policy and the Free Movement of Goods in EEC Law, International and Comparative Law Quarterly, vol. 32, 1983, S. 577 ff.
- 25) ABl. EG 1960, S. 1217 bzw. 1962, S. 1284.
- 26) Rs 8/74, Slg. 1974, S. 837.
- 27) Z.B. Urteil vom 31. Oktober 1974, Rs 16/74, Centrafarm, Slg. 1974, S. 1183; Urteil vom 20. Mai 1976, Rs 104/75, de Peijper, Slg. 1976, S. 613; Urteil vom 15. Dezember 1976, Rs 41/76, Donckerwolcke, Slg. 1976, S. 1921; Urteil vom 29. November 1978, Rs 83/78, Pigs Marketing Board, Slg. 1978, S. 2347.
- 28) Urteil vom 16. März 1977, Rs 68/76, Kommission/Frankreich, Slg. 1977, S. 515; ähnlich bereits Urteil vom 15. Dezember 1971, International Fruit Company, verb. Rsn 51 - 54/71, Slg. 1971, S. 1107.
- 29) Urteil vom 22. März 1983, Rs 42/82, Kommission/Frankreich, Slg. 1983, S. 1013.
- 30) Urteil vom 20. Mai 1976, Rs 104/75, de Peijper, Slg. 1976, S. 613; ähnlich schon die ratio decidendi in

der Rechtssache Dassonville, aaO.

- 31) Urteil vom 15. Dezember 1971, verb. Rsn 51-54/71, International Fruit Company, Slg. 1971, S. 1107.
- 32) Urteil vom 12. Oktober 1978, Rs 13/78, Eggers, Slg. 1978, S. 1935.
- 33) Urteil vom 20. Mai 1976, Rs 104/75, de Peijper, Slg. 1976, S. 613.
- 34) Urteil vom 30. Oktober 1974, Rs 190/73, Van Haaster, Slg. 1974, S. 1123.
- 35) Urteil vom 24. November 1982, Rs 249/81, Kommission/Irland, Slg. 1982, S. 4005.
- 36) Urteil vom 20. Februar 1975, Rs 12/74, Kommission/Deutschland, Slg. 1975, S. 181.
- 37) Urteil vom 26. Februar 1976, verb. Rsn 88 bis 90/75, SADAM, Slg. 1976, S. 323; Urteil vom 26. Februar 1976, Rs 65/75, Tasca, Slg. 1976, S. 291.
- 38) Urteil vom 24. Januar 1978, Rs 82/77, Van Tiggele, Slg. 1978, S. 25.
- 39) Urteil vom 20. Februar 1979, Rs 120/78, "Cassis de Dijon", Slg. 1979, S. 649.
- 40) Dazu Kommentare von E. Millarg, Europarecht 1979, S. 420 ff.; D. Wyatt, State Monopolies of a Commercial Character, European Law Review, 1980, S. 213 ff.; ders. Article 30 EEC and Non-discriminatory Trade Restrictions, European Law Review 1981, S. 185 ff.; R. Kovar, Journal du Droit International 1981, S. 106 ff.; A. Mattera, L'arrêt "Cassis de Dijon": une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur, Revue du Marché Commun 1980, S. 505 ff.; R. Barents, Sociaal-economische Wetgeving 1979, S. 750 ff.; C.W.A. Timmermans, Sociaal-economische Wetgeving 1981, S. 381 ff.

- 41) Urteil vom 8. November 1979, Rs 15/79, Groenveld, Slg. 1979, S. 3409.
- 42) Urteil vom 14. Juli 1981, Rs 155/80, Oebel, Slg. 1981, S. 1993.
- 43) Urteil vom 31. März 1982, Rs 75/81, Blesgen, Slg. 1982, S. 1211.
- 44) ABl. EG 1970, Nr. L 13, S. 29.
- 45) Urteil vom 19. Dezember 1961, Rs 7/61, Kommission/Italien, Slg. 1961, S. 693.
- 46) Urteil vom 25. Januar 1977, Rs 46/76, Bauhuis, Slg. 1977, S. 5; Urteil vom 22. März 1983, Rs 88/82, Leonelli, Slg. 1983, S. 1061.
- 47) Urteil vom 17. Juni 1981, Rs 113/80, Kommission/Irland, Slg. 1981, S. 1625; Urteil vom 20. April 1983, Rs 59/82, Weinvertriebs-GmbH, Slg. 1983, S. 1217.
- 48) Urteil vom 20. Februar 1979, Rs 120/78, aa0.
- 49) Urteil vom 15. Dezember 1976, Rs 41/76, aa0.
- 50) Urteil vom 5. Februar 1981, Rs 53/80, Eyssen, Slg. 1981, S. 409.
- 51) Urteil vom 14. Juli 1983, Rs 174/82, Sandoz, noch nicht veröffentlicht.
- 52) Urteil vom 14. Dezember 1979, Rs 34/79, Henn und Darby, Slg. 1979, S. 3795.
- 53) Dazu H. Kutscher, Thesen zu den Methoden der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aus der Sicht eines Richters, Luxemburg 1976 (Veröffentlichungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften); A. Bleckmann, Zu den Auslegungsmethoden des Europäischen Gerichtshofs, NJW 1982, S. 1177 ff.

- 54) Urteil vom 17. Juni 1981, Kommission/Irland, aaO.:
Nach den inkriminierten Bestimmungen mußten eingeführte Souvenirs, die geeignet waren, als Souvenirs aus Irland zu erscheinen, die Angabe des Ursprungslandes tragen. Urteil vom 29. November 1983, Roussel Laboratoria, 181/82, noch nicht veröffentlicht: Das Verfahren betraf die niederländische Preisbindung für Arzneimittel, die so ausgestaltet war, daß als Bezugspreis für einheimische Medikamente der Preis an einem bestimmten Stichtag, für Einfuhrerzeugnisse aber der Verkaufspreis im Herstellungsland zugrunde gelegt wurde.
- 55) Urteil vom 31. Oktober 1974, Rs 16/74, Centrafarm/Winthrop, Slg. 1974, S. 1183.